

економике наличные национальные деньги наиболее полно выполняют свои основные функции - меры стоимости и способа оборота.

Для того, чтобы обеспечить перелив денежной массы из теневой экономики в реальный сектор народного хозяйства (а такая задача выдвигается в разряд главнейших в монетарной сфере) лишь денежных инструментов недостаточно, необходимо ввести экономические и юридические ограничения функционирования теневых структур. Деньги в этом случае лишь приспособляются к изменению сил в взаимоотношениях реальной и теневой экономики. В ближайшее время на Украине необходимо задействовать эффективные финансовые инструменты стимулирования отечественного производства, наладить эффективное взаимодействие финансовой и промышленной политики. Неверно было бы в современных условиях ограничиться лишь стимулированием совокупного спроса, без учета необходимости поощрения и совокупного предложения.

По нашему мнению, финансовые ресурсы отечественных товаропроизводителей в реальном секторе экономики сегодня обескровлены в такой степени, что становится необходимым коренной радикальный сдвиг в налоговой сфере, на основе которого будут задействованы первичные предпосылки оздоровления финансов предприятий для последующего экономического подъема. Налоговые каникулы рано или поздно придется объявлять в самой важной для развития экономики области - жилищном строительстве. Конечно, предприятия этой области должны обеспечить высокую активность инвестиционной и инновационной деятельности, эффективное освоение новых технологий производства и т.п., иначе налоговые льготы утратят смысл. Чтобы не допустить банального перепроизводства в этой области, необходимо обеспечить стимулирования спроса на продукцию, которая будет иметь особенно весомое экономическое и социальное значение.

## **FINANSE PUBLICZNE W KONSTITUCJI RP Z 2 KWIECZNIA 1997 R.**

*Krystyna Pawłowska  
Politechnika Częstochowska, Polska*

Finanse publiczne są materialną podstawą funkcjonowania państwa, którego właściwą domeną w gospodarce wolnorynkowej – obok tradycyjnych funkcji bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego jest stworzenie prawnego porządku gospodarczego, jego ochrona oraz porządek monetarny. Tworząc podstawy prowadzonej przez państwo polityki fiskalnej, finanse publiczne umożliwiają realizację głównych celów społecznych i ekonomicznych. System finansów publicznych w swej wysokiej randze instytucjonalno – prawnej umożliwia łagodzenie negatywnych skutków funkcjonowania mechanizmu rynkowego <sup>1)</sup>.

Podział X Konstytucji z 1997 roku <sup>2)</sup> zawiera generalne zasady dotyczące gospodarowania przez państwo finansami publicznymi, co spowodowało, iż naczelne

organy administracji rządowej nie mają zapewnionej swobody i nie mogą dysponować tymi funduszami w sposób arbitralny. Wyłącznie w drodze ustawy następuje ustalenie zasad gromadzenia i wydatkowania środków finansowych (art. 216 ust. 1), co zapewnia większą jawność postępowania oraz kontrolę społeczną. Ten tryb dotyczy też zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo. Dramatyczne doświadczenie okresu PRL, wynikające z ogromnego zadłużenia kraju legły u podstaw odpowiednich ustaleń konstytucyjnych (art. 216 ust. 5), w myśl których zakazuje się Radzie Ministrów powiększania długu publicznego powyżej 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto <sup>3)</sup>.

Istotne znaczenie dla interesów obywateli ma wprowadzenie konstytucyjnej zasady (art. 217), że podatki i inne daniny publiczne mają być ustanowione tylko w drodze ustawy, dzięki czemu zagwarantowana jest większa jawność podejmowanych decyzji podatkowych oraz możliwość większej kontroli społecznej.

Artykuł 218 deleguje, by tak ważną dla państwa i gospodarki krajowej instytucję Skarbu Państwa, określiła odpowiednia ustawa uchwalona przez Sejm. W niej to ma być ustalona organizacja oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, co w dobie postępującej prywatyzacji oraz gospodarki wolnorynkowej ma kapitalne znaczenie.

Artykuł 219 ust. 1. Stanowi, iż to Sejm – najwyższa władza ustawodawcza uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej. Procedura uchwalania budżetu zakłada wiele działań podejmowanych w Sejmie, w jego organach, w Senacie. Pracom tym towarzyszą ożywione debaty wokół propozycji rządowych. Tryb ten zapewnia pewną kontrolę Sejmu oraz pozwala na duży wpływ na kierunki polityki rządu. W Sejmie prace nad budżetem trwają długo. W toku prac plenarnych w izbie, jak również i w komisjach sejmowych zgłaszane są propozycje zmian oraz poprawki do projektu ustawy budżetowej, przygotowywanej uprzednio przez Radę Ministrów. Zasady i tryb przygotowania projektu budżetu określa ustawa a postępowanie w parlamencie regulaminy Sejmu i Senatu. Prace w izbach i komisjach toczą się przy udziale ministrów (konieczne informacje m.in. o ustawie finansów państwa). Budżet państwa uchwalony jest na pełny rok budżetowy, chociaż Konstytucja dopuszcza (art. 219 ust. 3) w wyjątkowych przypadkach ujęcie dochodów i wydatków państwa w okresie krótszym niż rok. Wówczas uchwalona jest tak zwana ustawa o prowizorium budżetowym z trybem postępowania takim samym, jaki przewidziany jest dla projektu ustawy budżetowej <sup>4)</sup>. Artykuł 220 wprowadza kolejną dyscyplinę finansową, na mocy której Sejm nie może ustalać większego deficytu budżetowego niż przewidziany jest w projekcie ustawy budżetowej. Prawidłowy rozwój gospodarki wymaga przestrzegania prawnych reguł ekonomicznych i zasad gospodarowania, co kłócić się może z populistycznymi nastawieniami i roszczeniami zwiększenia wydatków, niedostosowanych do możliwości gospodarczych i ekonomicznych kraju. Wskaźnik deficytu uwzględnia zaś wymogi rozwoju gospodarki oraz odpowiednie ustalenia wynikające z porozumień zawartych z międzynarodowymi organizacjami finansowymi. Istotnym ograniczeniem, z którym musi się liczyć Rada Ministrów w toku opracowywania projektu ustawy budżetowej jak i parlament w toku prowadzonych dyskusji w Sejmie i w Senacie, jest zakaz pokrywania

deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa. Racjonalny rozwój gospodarczy musi uwzględniać rygory ekonomiczne i finansowe a także zasady konstytucyjne. Oprócz tych wymogów również i cele antyinflacyjne stanęły u podstaw regulacji artykułu 220<sup>5)</sup>.

Artykuł 221 obok art. 118 Konstytucji, normuje krąg podmiotów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo. Podmiotem tym jest wyłącznie Rada Ministrów. W sprawach z zakresu finansów publicznych przepis art. 221 wprowadza monopol inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów. Znaczy to, iż projekty innych podmiotów nie mogą stanowić przedmiotu prac Sejmu. Merytorycznym uzasadnieniem tego wymogu, przestanką unormowania – pozostaje potrzeba doświadczonego wyspecjalizowanego aparatu, jakim dysponuje Rada Ministrów, dla racjonalnego przygotowania projektu budżetu (m.in. Centrum Studiów Strategicznych Ministerstwa Finansów). Nowością uregulowań zawartych w art. 221 jest to, że konstytucyjne ograniczenie rozciąga się nie tylko na projekt ustawy budżetowej ale i na projekty innych ustaw związanych z budżetem i stanem finansów państwa. Przy czym wyliczenie zawarte w art. 221 ma charakter wyczerpujący, tzn. nie można go interpretować rozszerzająco<sup>6)</sup>.

Ranga i rola ustawy budżetowej jest tak wielka i tak dużo znaczy w państwie, że uzasadnione jest wprowadzenie określonych terminów związanych z tokiem przygotowania i uchwalania budżetu państwa, Konstytucja mocą artykułu 222 nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedkładania Sejmowi projektu ustawy budżetowej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego, czyli do 30 września. Artykułem 223 Konstytucja wyznacza Senatowi czas na zajęcie stanowiska wobec uchwalonej przez Sejm ustawy budżetowej. Na ten cel wyznacza mu 20 dni, a więc mniej niż w przypadku innych ustaw, do których Senat może zgłaszać poprawki (30 dni – art.121 ust. 2). Brak stanowiska Senatu po upływie 20 dni należy interpretować jako brak sprzeciwu i nie zgłaszanie poprawek do tekstu uchwalonego przez Sejm (Senat może uchwalić poprawki, lecz nie musi). Tak więc z 4 miesięcy jakimi dysponuje parlament na rozpatrzenie i uchwalenie ustawy budżetowej tylko 20 dni pozostawiono do dyspozycji Senatowi, resztę wykorzystuje Sejm. Czas przewidziany dla Prezydenta na podpisanie ustawy budżetowej ulega również skróceniu w Konstytucji w porównaniu z Małą Konstytucją, która przewidywała 30 dni. Art. 224 wyznacza termin tylko 7 dni na podpisanie przez prezydenta ustawy budżetowej lub ustawy o prowizorium budżetowym. Na wykonanie podobnej czynności przez Prezydenta w odniesieniu do ustaw zwykłych Konstytucja przewiduje 21 dni (art. 122 ust. 2). Intencją ustawodawcy było to, by tak ważny akt prawny mógł wejść w życie w terminie i bez znacznych opóźnień<sup>7)</sup>.

Konstytucja, określając czas prac nad ustawą budżetową w fazie przygotowywania i uchwalania nie pomija Sejmu. Czas prac parlamentarnych nie może przekraczać łącznie 4 miesięcy (art. 225). Jeżeli w ciągu tego okresu ustawa budżetowa nie zostanie przedstawiona Prezydentowi do podpisu, wówczas przewidziane są odpowiednie

konsekwencje prawne. Na mocy art.225 Prezydent może w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu. Jest to bardzo skuteczny środek dyscyplinujący prace nad projektem w parlamencie. Jednak jest to tylko możliwość takiego stosowania (fakultatywne skrócenie kadencji), a nie obowiązek ściśle obligatoryjny – prawny (konieczność). Skrócenie kadencji parlamentu powoduje konieczność zarządzenia przez Prezydenta przedterminowych wyborów do Sejmu i Senatu <sup>8)</sup>.

Konstytucja na mocy art. 226 zobowiązuje Sejm do wykonania kontroli nad realizacją ustawy budżetowej po zakończeniu roku budżetowego. W konstytucyjnym terminie 5 miesięcy po zakończeniu roku budżetowego Rada Ministrów ma obowiązek przedłożenia Sejmowi sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Obowiązek składania takiej informacji wprowadziła dopiero Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. (nie znała go Mała Konstytucja). Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje uchwałę o udzieleniu lub odmowie udzielania absolutorium Radzie Ministrów (w terminie 90 dni od złożenia sprawozdania). Udzielenie absolutorium oznacza, że Sejm nie ma zastrzeżeń i aprobuje działania Rady Ministrów w fazie realizacji ustawy budżetowej. Odmowa udzielenia absolutorium rodzi poważniejsze konsekwencje dla Rady Ministrów. Staje się ona zobowiązana do złożenia dymisji na ręce Prezydenta. Ponadto uchwała o odmowie udzielenia absolutorium może być podstawą do pociągnięcia członków rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu, jeżeli zaistnieją po temu odpowiednie przesłanki. <sup>9)</sup>

Nowością uregulowań konstytucyjnych jest określenie statusu prawnego organów zarządzających Narodowego Banku Polskiego oraz jego kompetencji. Konstytucja w art. 227 nadaje NBP status banku centralnego, posiadającego wyłączne prawo emisji pieniądza, a także ustalanie i realizowanie polityki pieniężnej. Stąd wynika nałożenie na NBP odpowiedzialności za wartość polskiego pieniądza. Ma to ogromne znaczenie w dostosowywaniu się polskiej gospodarki do systemu wolnorynkowego i odpowiednio aktywnej w nim roli pieniądza oraz polityki finansowej w procesie gospodarczym kraju.

Ustalając kadencję prezesa NBP na sześć lat Konstytucja podkreśla wymóg apolityczności wynikający z godności piastowanego urzędu. Prezesa powołuje Sejm na wniosek Prezydenta (art. 227 ust. 3). Novum na gruncie przepisów konstytucyjnych jest organ w postaci Rady Polityki Pieniężnej, złożonej z prezesa jako przewodniczącego oraz nieokreślonej liczby osób wyróżniających się wiedzą z zakresu finansów, powoływanych na 6 lat przez Prezydenta, Sejm i Senat. Troskę o polityczną niezależność NBP widać w tym również, że pozycja prawna banku jest niezależna od rządu. U podstawy tego rozwiązania była dążność by rząd nie, mógł podporządkować sobie polityki monetarnej (autonomia NBP).

Zadaniem Rady Polityki Pieniężnej jest ustalanie corocznych założeń polityki pieniężnej i przedkładanie ich Sejmowi równocześnie ze składanym przez Radę Polityki projektem ustawy budżetowej. Daje to szerszy obraz sytuacji finansowej państwa i usprawnia prace w parlamencie. Ocena działań rządu dokonywana przez Sejm staje się dzięki temu pełniejsza, co lepiej służy realizacji funkcji kontrolnej parlamentu <sup>10)</sup>.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. ujednocila dyscyplinę finansową państwa. Na grunt norm prawnych wprowadza politykę finansów publicznych, eliminując dawną praktykę arbitralności decyzji organów administracyjnych. Poddaje finanse publiczne większej kontroli, w tym społecznej, gwarantując jawność decyzji oraz możliwość zmian i poprawek wnoszonych przez organy przedstawicielskie narodu. Wnosi wiele zmian do procesu przygotowywania i uchwalania budżetu państwa w celu jego usprawnienia i wyeliminowania opóźnień. Bezpośrednio wprowadza zakazy, nadaje odpowiedni reżim prawny oraz moc konstytucyjną odnośnie problemów zadłużenia państwa, długu publicznego czy gwarancji finansowych państwa. Podnosi rangę i znaczenie finansów publicznych w nowokreowanym systemie gospodarczym i politycznym kraju.

### Przypisy

1. S. Owsiak, System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej, W – wa 1997, s. 11-14
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r (Dz. U. Nr. 78, poz. 483)
3. W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz, Zakamycze 1998, s. 230 –231.
4. W. Skrzydło, op. cit., s. 232
5. Tamże..., s. 234
6. M. Kallas, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, W-wa. 1997, s. 83-84
7. W. Skrzydło, op. cit. s.237
8. W. Skrzydło, op. cit. s.238
9. Tamże... , s.239, M Kallas, op. cit., s.155
10. W. Skrzydło, op. cit., s. 240-241, 235-236

### STRESZCZENIE

W dobie transformacji ustrojowej i przechodzenia gospodarki polskiej na tory systemu wolnorynkowego finanse publiczne mają do odegrania kapitalną rolę.

Są podstawą prowadzonej przez państwo polityki finansowej, z aktywną rolą pieniądza w gospodarce oraz polityki społecznej i ekonomicznej stymulującej i zarazem stabilizującej procesy rynkowe. Nowa Konstytucja daje temu odpowiedni wyraz, jej rozdział X zawiera generalne zasady dotyczące gospodarowania finansami publicznymi. Jak Konstytucja stanowi: wyłącznie w drodze ustawy, następuje ustalenie zasad gromadzenia i wydatkowania budżetu – najwyższego planu finansowego państwa. Podobnie podatki oraz inne daniny publiczne mogą być tylko ustanowione w drodze ustawy, która gwarantuje jawność rozstrzygnięć jak również możliwość kontroli społecznej. Ma to zasadnicze znaczenie dla kwestii praw i wolności obywatelskich, które są podstawą demokracji i liberalizacji życia społecznego i ekonomicznego kraju.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 roku ujednocila dyscyplinę finansową państwa, wprowadzając ją na grunt norm i zasad prawnych.. Odpowiedni reżim prawny eliminuje arbitralność decyzji w kwestii finansów, co stało się celem i zarazem założeniem X rozdziału nowej konstytucji. Toteż na jej gruncie pojawiło się wiele środków porządkujących i dyscyplinujących finanse publiczne w Polsce. Do nich należy zakaz powiększania deficytu państwa przez Sejm ponad przewidziane w projekcie ustawy budżetowej wielkości – art. 220 ust. 1. Ten sam artykuł zabrania pokrywania deficytu budżetowego z zobowiązań, zaciągniętych w centralnym banku państwa. W tym samym nurcie, podyktowanym troską o racjonalną gospodarkę finansami, należy rozpatrywać art. 216 ustę. 5, zakazujący rządowi powiększania długu publicznego powyżej 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

Tylko w trybie określonym w ustawie mogą organy państwowe zaciągać pożyczki oraz udzielać gwarancji i poręczeń finansowych. Ustawa ta określa wcześniej warunki i granice zobowiązań dla decyzji rządowych. Nowa konstytucja ustala monopol inicjatywy ustawodawczej dla Rady Ministrów, posiadającej odpowiedni aparat dla fachowego opracowania projektu budżetu państwa.

W celu zapobieżenia znacznym opóźnieniom w przygotowaniu i uchwalaniu ustawy budżetowej Konstytucja wprowadza, w porównaniu z poprzednimi konstytucyjnymi rozwiązaniami, znaczne skrócenia terminów. Do nich należy 7 dni na podpisanie ustawy budżetowej przez Prezydenta, warunkujące wejście w życie aktu prawnego i rozpoczęcie jego realizacji. Procedura przygotowywania i uchwalania budżetu zawiera wiele form kontroli i wpływu organów przedstawicielskich na linię polityki rządowej.

Tradycyjną formą kontroli budżetu ex post jest tzw. absolutorium udzielane w formie uchwały przez Sejm. Do normy należy również przedkładanie Sejmowi przez Radę Ministrów informacji o stanie zadłużenia państwa, co wynikało z obecnej sytuacji finansowej kraju jako (między innymi) skutku polityki władz minionego systemu. Uchwała Sejmu o nie udzieleniu absolutorium rządowi ma poważne konsekwencje prawne. Może stać się podstawą, wraz z innymi ważnymi przesłankami, odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej dla członków rządu przed Trybunałem Stanu.

Konstytucja ustala status prawny dla NBP jako centralnego banku państwa nadając mu autonomię, przy czym wyznacza odpowiedzialność NBP za wartość polskiego pieniądza. Podkreśla również wysoką godność piastowanego urzędu Prezesa NBP, wymagając od niego pełnej apolityczności.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. podnosi rangę i znaczenie finansów publicznych w Polsce, ich szczególną rolę i zadania w nowej sytuacji politycznej i gospodarczej kraju.